

## ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Благовест Пунев, Румен Ненков и Анастас Анастасов  
по к.д. № 21/2013 г.

Изразяваме несъгласие с определението на мнозинството съдии, по силата на което е отклонено като недопустимо искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на решението на 42-то Народно събрание на Република България от 19 юни 2013 год., с което е отменено решението за избиране на Делян Славчев Пеевски за председател на Държавна агенция „Национална сигурност” (ДАНС), прието от Народното събрание на 14 юни 2013 г., по следните съображения:

1. Основаната на чл. 21, ал. 5 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) теза за недопустимост е лишена от правна опора, защото с нито един свой предходен акт Конституционният съд не се е произнасял по предмета на настоящето дело.

а) С решение № 7/07.10.2013 г. по к.д. № 16/2013 г. съдът се е произнесъл по поставения пред него въпрос дали временното изпълнение на държавната служба председател на ДАНС от Делян Пеевски съставлява основание за предсрочно прекратяване на пълномощията му на народен представител поради състояние на несъвместимост. В мотивите на същото решение само като факт е споменато и решението на Народното събрание от 19 юни 2013 г., което се оспорва в настоящето производство, без изобщо да се обсъжда неговата конституционносъобразност т.е. без преценка по този въпрос, относима към извода за неоснователност на искането по чл. 72, ал. 2 във вр. с ал. 1, т. 3 във вр. с чл. 68, ал. 1 от Конституцията. Поради липсата на идентичност на предмета на искането (основание и петитум), по което е образувано к.д. 16/2013 г. с предмета на искането по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, по което е образувано настоящето дело, не е осъществен състава на чл. 21, ал. 5 ЗКС като процесуална пречка за

разглеждане по същество на последното искане и няма основание за неговото отклоняване като недопустимо.

б) Поначало задължителното тълкуване на Конституцията, дадено от Конституционния съд по силата на нейния чл. 149, ал. 1, т. 1, не може да съставлява процесуална пречка за упражняването на останалите правомощия на съда. Като нормативно, а не казуално тълкуване на основния закон, то трябва да бъде съобразявано единствено при произнасянето по съществуващото на всеки отделен конституционен спор, а не по неговата допустимост. Затова, като се основават на обратната изходна позиция, която според нас е погрешна, мотивите на мнозинството обяснимо и логично смесват доводи за недопустимост на искането с не съвсем категорични доводи за неговата неоснователност по същество. При това, дължим да посочим, че т. 5 и т. 6 на Тълкувателно решение № 14/18.12.2013 г. по к.д. 17/2013 г., доколкото имат някаква връзка с казуса, обуславят само две констатации: първо, че при вземане на решение от 14.06.2013 г. за избор на Делян Пеевски за председател на ДАНС Народното събрание е разполагало с възможността със същото решение да се произнесе и по оставката му като народен представител, която към онзи момент все още не е била оттеглена, и второ, че изборът на Пеевски на длъжност, чието изпълнение създава състояние на несъвместимост, е задължавал Народното събрание да приеме оставката му, за да преустанови това състояние. И двата въпроса обаче са неотнормирани към предмета на настоящето дело.

2. Относно несъстоятелността на тезата за недопустимост, основана на разбирането, че конститутивните актове на Народното събрание, с които се засягат индивидуални права и интереси, са изключени от обхвата на конституционния контрол поддържа становището си, изложено в раздел III на Решение № 15/19.12.2013 г. по к.д. № 19/2013 г. Продължаваме да считаме, че такова разбиране е в разрез с недвусмисления текст на основния закон и не отчита, че непосредствената цел на конституционното

правосъдие по сега действащия конституционен модел не е възстановяване на индивидуалните права на отделната личност, а защитата на един доста по-широк обществен интерес на основата на общочовешките ценности и демократичните принципи на управление, каквито са, например, разделението на властите, правовата държава и пр. В случая става въпрос за публична акция, насочена към разрешаване на един междуинституционален спор, иницииран от президента на Републиката, който изрично е включен в подведомствеността на юридическия арбитраж, осъществяван от конституционната юрисдикция. Точно затова народният представител Делян Пеевски не беше конституиран като заинтересувана страна по определението от 14 ноември 2013 г., с което първоначално Конституционният съд намери искането за допустимо – становище, което ревизира с крайния акт по настоящето дело.

Ако не беше отстъпил, според нас без основание, от виждането си по определението от 14 ноември 2013 г. за допустимост на проверката за конституционосъобразност на парламентарното решение от 19 юни 2013 г., Конституционният съд нямаше да бъде затруднен да се произнесе по същество.

Първо, с решението по к.д. № 16/2013 г. всички сега действащи конституционни съдии са констатирани, че след избирането на народния представител Делян Пеевски за председател на ДАНС и полагането от него на законоустановената клетва надлежно е започнал да тече мандата му на новия пост. В мотивите на това решение не са установени никакви нови обстоятелства, а само са възпроизведени фактите, които са съществували към момента на постановяване на оспорения парламентарен акт, и се тълкуват правните разпоредби, включително и на основния закон, такива каквито са били по същото време. В тази връзка не споделяме позицията на мнозинството, че недопустимостта на искането се обуславя и от това, че при вземане на решението от 19 юни 2013 г. народните представители не са предполагали какво тълкуване на правото ще бъде възприето

впоследствие от Конституционния съд. Конституционният контрол се основава върху преценката на съда за съответствието на проверявания акт с основния закон на държавата. Абсолютно недопустимо е като предварително условие за преминаване към проверката по същество да бъдат съобразявани и обстоятелства без правно значение като полезността на акта, напрегнатата обстановка или наличието на други извинителни причини за извършване на правонарушение при постановяването му. Според нас всякакви съображения за политическа целесъобразност са ирелевантни при упражняване на конституционния контрол. Още повече, че след произнасянето на Конституционния съд съответните органи разполагат с достатъчна власт да поправят допуснатите от тях грешки и пропуски в рамките на конституционните изисквания, за да преодолеят неприемливата от конституционно гледище ситуация, която сами са предизвикали.

Второ, Тълкувателно решение № 13/15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г. свързва мандатността с конституционните принципа на правовата държава и разделението на властите (т. 1 от диспозитива) и изисква предсрочното прекратяване на мандат, установен от закон, да се извърши единствено на основанията, предвидени в този закон (т. 2, абзац 1 от диспозитива). Очевидно е, че решението за отмяна на избора на председател на ДАНС от 19 юни 2013 г. не съобразява задължителната сила на това решение, тъй като е насочено към постигане на предсрочно прекратяване на мандат, надлежно възникнал по Закона за Държавна агенция „Национална сигурност” (ЗДАНС), на основание, което не е предвидено в същия закон. Народното събрание наистина има правото да преразглежда своите актове, включително и да ги отменя, но тази възможност не е нито неограничена, нито безусловна. Първо, възможността е ограничена от изискването за правна сигурност т.е. за предвидимо управление, подчинено на закона, което е и основен елемент на характеристиките на правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (вж. в този смисъл Решение №

17/1997 г. по к.д. № 10/1997 г.; Решение № 6/2004 г. по к.д. № 7/2004 г.; Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 5/2007 г. по к.д. № 11/2006 г.; Решение № 3/2008 г. по к.д. № 3/2008 г.; Решение № 10/2009 г. по к.д. № 12/2009 г. и Решение № 2/2013 г. по к.д. № 1/2013 г.). Второ, парламентът не може да изземва законоустановени функции на изпълнителната власт (в случая на министър-председателя по чл. 8, ал. 5 ЗДАНС), свързани с предсрочното прекратяване на мандата на съответния орган, защото така накърнява разделението на властите по чл. 8 от Конституцията. Поради различния характер на постановяваните от Народното събрание актове, в това число и решения, условията при които то може да ги отменя не подлежат на регламентация *a priori*. Това обаче не означава, че те не съществуват, а че подлежат на преценка във всеки конкретен случай.

В случая оспореното решение на Народното събрание от 19 юни 2013 г. цели преустановяване на надлежно възникналите пълномощия на Делян Пеевски като председател на ДАНС, без обаче от него да става ясно коя от изчерпателно посочените хипотези на предсрочно прекратяване на законовия мандат по чл. 8, ал. 4 ЗДАНС е реализирана. Не е спазена и процедурата по чл. 8, ал. 5 ЗДАНС, защото парламентът може да освободи избрания от него ръководител в системата на изпълнителната власт, включително и в случая на подадена от него оставка, само на основата на съответно предложение на министър-председателя. Затова подлежащият на конституционен контрол парламентарен акт противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията.

С обявяването на противоконституционността на решението на Народното събрание за отмяна на избора на народния представител Делян Пеевски за председател на ДАНС, щяха да бъдат изпълнени предписанията на Конституцията, така както са изтълкувани с обвързваща сила от Конституционния съд. От това нямаше да настъпят никакви фатални за обществото събития, каквито се предполагат от мнозинството, тъй като

нямаше да последва възстановяване на правните последици от решението за избор от 14 юни 2013 г., без съгласието на избраното лице.

Наистина, подложеният на конституционен контрол парламентарен акт е издаден по повод нежеланието на Делян Пеевски да изпълнява правомощията си на държавната служба, на която е бил избран. Съгласни сме, че по своето същностно съдържание това волеизявление съставлява подаване на оставка, а по силата на чл. 8, ал. 4, т. 1 ЗДАНС оставката е едно от законовите основания за предсрочно прекратяване на мандата на председателя на ДАНС. В тази връзка с писмо от 15 юни 2013 г., избраният към този момент председател на Държавната агенция „Национална сигурност“, изразявайки готовността си да приеме решение, с което изборът му да бъде отменен, недвусмислено е заявил и желанието си да се оттегли от този пост. Впоследствие Пеевски е потвърдил изявленията си в посоченото писмо, като е подал и заявление № 354-00-385/17.06.2013 г., с което е уведомил председателя на Народното събрание, че оттегля оставката си, като народен представител, подадена на 14 юни 2013 г. Тези обстоятелства са отчетени и от вносителите на проекта за решение от 19 юни 2013 г., като съответни мотиви в тази насока са били изложени в пленарната зала.

Волеизявлението на избрания на 14 юни 2013 год. председател на ДАНС наистина има правни последици. То обаче съставлява само един от задължителните елементи на процедурата по чл. 8, ал. 5 във вр. с ал. 4 ЗДАНС за предсрочно прекратяване на законовия мандат. Нямаше да има пречка тази процедура да бъде довършена, ако с акт на Конституционния съд беше установена противоконституционност, защото конституционното решение не би имало обратно действие и само по себе си нямаше да доведе автоматично до опорочаване на законността на избора от 18 юли 2013 год. на новия председател на Държавна агенция „Национална сигурност“.

Установяването на противоконституционността на оспореното решение беше необходимо не за да се постави казусът „Пеевски“ отново,

макар и за кратко време, в центъра на общественото внимание. За нас това не е от голямо значение, но беше изключително важно Народното събрание занапред, в какъвто и състав да бъде, да има ясен ориентир как в аналогични случаи да съобразява повелите на основния закон, така както са изтълкувани от Конституционния съд. Така в бъдещата си практика то щеше да се въздържа чрез отмяна на свое решение за избор на лице на друга държавна служба да постига противозаконно предсрочно прекратяване на установения мандат, въпреки пълното осъществяване на конституционния, съответно – законовия състав, необходим за надлежното му възникване. Ако такъв подход се толерира, би могло да се стигне да абсурдната ситуация, при която конкретно възникнали обстоятелства да се оценят като изключителни, за да се оправдае решение на парламента, с което да бъде отменен изборът на Министерския съвет, без да се съобразяват основанията и процедурите по чл. 111 – 112 от Конституцията.

Определението за отклоняване на искането на президента поради недопустимост, взето с гласовете на мнозинството съдии, съдържа и нещо полезно. Направените констатации за политическата целесъобразност на отмяната на предходното решение за избор на председател на ДАНС биха били ненужни, ако оспореният парламентарен акт действително отговаряше на конституционните изисквания.

По настоящето дело Конституционният съд трябваше да разгледа по същество изключително важния от гледна точка на конституционната практика въпрос за параметрите, в които е допустимо Народното събрание да отменя своите решения. За съжаление, като краен резултат липсата на ясен и недвусмислен отговор е продължение на тенденцията отношенията на взаимно уважение и сътрудничество между властите да се разбират превратно като обслужване на една власт от друга.

В заключение отбелязваме, че отклоняването на искането на президента и прекратяването на конституционното производство по правно несъстоятелни съображения беше предизвестено. По този начин

формираното в Конституционния съд мнозинство предотврати деликатната ситуация, в която би изпаднало при произнасяне по същество, защото ако отхвърли искането би дало индулгенция за правен nihilизъм и волунтаризъм при издаването на управленски актове от Народното събрание, а ако го уважи, би признало юридическата погрешност на предходното си решение по чл. 72, ал. 2 във вр. с ал. 1, т. 3 във вр. с чл. 68, ал. 1 от Конституцията. Възприетият подход на отказ от правосъдие може и да е удобен, но ерозира авторитета на конституционната юрисдикция и демотивира възможните вносителни да сезират съда с искания за противоконституционност на спорни от конституционна и щекотливи от политическа гледна точка управленски актове на парламента.

Благовест Пунев

Румян Нецов

Анастас Анастасов